

## ЧАСТЬ I. РЕГИОНАЛЬНЫЕ ЭЛИТЫ: ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ

М. Афанасьев  
Администрация Президента РФ

### **РЕГИОНАЛЬНЫЙ ВЫЗОВ: ПРАВЯЩИЕ РЕГИОНАЛЬНЫЕ ГРУППИРОВКИ В РОССИЙСКОМ ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ**

Сюжеты о «региональных элитах» сегодня вызывают повышенный интерес, как в экспертном сообществе, так и у широкой аудитории СМИ. Региональные лидеры теснят столичных ньюс-мейкеров. Регионы» стали ключевым словом повестки дня. Ниже мы постараемся дать самую общую характеристику важной составляющей современного российского политического процесса, которую можно определить как «региональный вызов».

Рассуждая на эту тему, следует иметь в виду два обстоятельства:

(а) Вполне очевидно, что *региональный вызов*, а точнее *региональные вызовы* - это чрезвычайно многообразная, пестрая совокупность явлений и процессов. Поэтому обобщения здесь рискованны, а типологизации часто оказываются содержательно «тощими». Тем не менее, есть общие тенденции, общие силовые линии, устойчиво воспроизводимые и структурируемые (институционализируемые) социальные практики, которые важно определить.

(б) Характер и направленность, становящаяся сущность *регионального вызова* сегодня не ясны. Невозможно пока ответить на самый общий и самый главный вопрос: что такое нынешняя «регионализация»? Обогащающее усложнение национального политического процесса или утрата его целостности, распадение на разнокачественные, разнотипные, разнонаправленные региональные политические процессы (и политические дискурсы)? Адекватное описание регионального вызова должно отражать, «удерживать» разнвариантность (в том числе обратимость) исследуемых процессов, противоречивость их причин и следствий.

Сделав эти уточнения, определим наиболее общие импульсы регионального вызова. Можно выделить три главные детерминанты.

*1. Достаивание конституционного порядка Российской Федерации.*

После того, как было определено и испытано новое устройство центральной власти, перестройка государственных структур переместилась в регионы. В субъектах Федерации развернулись организация и законодательное оформление «своей» государственной власти. Произошло действительно историческое изменение: почти во всех российских регионах главы государственной власти перестали назначаться из Москвы и стали избираться населением. Помимо долгосрочных - хотелось бы надеяться, позитивных - последствий, указанный институциональный сдвиг вызвал ощутимые напряжения в общероссийской политической системе.

Выросшая самостоятельность региональных руководителей сразу поставила под вопрос действенность центральной власти. В России, конечно, есть законодательство, закрепляющее вопросы ведения и компетенцию, но в России законодательство не есть еще норма поведения. Поэтому, наряду с устранением содержательной неполноты и противоречивости федеральных законов, особенно важно усилить защиту предусмотренного этими законами правопорядка. *Защита федеративного правопорядка* должна включать: ответственность должностных лиц за нарушение федерального законодательства, которая (ответственность) этим же законодательством ясно определена; законодательно предусмотренные процедуры федерального принуждения в отношении органов государственной власти субъектов Федерации, нарушающих федеральные законы и судебные решения; эшелонированную систему федерального правового контроля. Следует подчеркнуть, что законное федеральное принуждение - это не «имперский синдром» (при партийно-бюрократическом централизме соответствующие правовые процедуры были просто не нужны), а необходимый элемент федеративной системы.

Защита федеративного правопорядка - не только вопрос законодательства, но и трудная организационная проблема. Сегодня сложилась парадоксальная ситуация: в каждом субъекте Федерации действуют десятки территориальных агентств федеральных органов власти и управления, но при этом в России отсутствует целостная и эффективная система государственного контроля. Численность работающих в регионах федеральных госслужащих в несколько раз превышает штатную численность региональных администраций. Но главное - даже не количество контор, а характер их функционирования. Конторы эти создавались как *региональные органы* управления в *унитарной (партийной)* системе власти, а их руководители назначались «по согласованию». Наглядный пример - региональные финансовые управления (министерства). Формально они служили звеном в системе централизованного планирования («сверху-вниз»), неформально - каналом для административного торга («снизу-вверх»). Но вот для чего они не годятся - так это для реализации бюджетного федерализма. В начале 90-

х годов к традиционному набору территориальных агентств добавились «комитеты по реформам»: по управлению госимуществом, по земле и земельной реформе, по антимонопольной политике, по делам о несостоятельности. Эти чрезвычайной важности учреждения начали действовать, когда еще не были разделены и ясно определены объекты собственности и сферы компетенции. С окончанием периода «бури и натиска» их структура и функции, очевидно, должны измениться. Сегодня, вроде бы, всем уже ясно: наличие большого числа полупедеральных, полурегиональных органов власти и управления (регулирующих важнейшие сферы социальной жизни!) не способствует ни соблюдению границ центральной и региональной компетенции, ни федеральному контролю за реализацией норм права в Российской Федерации. Если в отношении судебной системы вопрос принципиально решен, то по «административной вертикали» ясности пока нет. Региональные руководители, естественно, требуют передать наиболее важные территориальные агентства в подчинение субъектам Федерации; самые сообразительные предлагают при этом сохранить федеральное финансирование указанных учреждений. Применительно к различным органам (и сферам) управления, проблему, видимо, нужно решать по-разному. Специальное обсуждение этого вопроса выходит за рамки данной статьи.

Нужно иметь в виду, что переход к выборам глав областей и краев воздействует не только на эти регионы и их отношения с центром, но и на республики в составе Российской Федерации. Федеративные отношения в России можно определить как *асимметричные*. От того, что асимметричность федерации не описана в Конституции, она не перестает быть действительностью. Особое положение «национальных» республик коренится и выражается в целом комплексе отношений и установок. В этом «комплексе исключительности» можно выделить следующие элементы: формальные нормы советского мнимого конституционализма (которые лидерами республик расцениваются не как мнимости, а как реальное закрепление в советском праве их исключительного, т.е. *государственного* статуса); статусно-политические и финансово-бюджетные привилегии, добытые руководством республик в процессе инициированного ими «парада суверенитетов» и закрепленные в договорах о разграничении предметов ведения; обычное право, признающее относительную автономию руководства республик в вопросах бюджета, контроля над региональным государственным банком и в кадровой политике. Институциональной основой и символическим выражением особого положения республик в Федерации до сих пор была выборность их руководителей - в отличие от назначенных глав администраций краев и областей. Избранные (неснимаемые) губернаторы резко усилили свои позиции в торге с центром. В игре с нулевой суммой, которую представляют собой наши сегодняшние федеративные отношения, это автоматически ослабляет позиции руководителей республик. Актуализация вопроса о гражданстве «нацио-

нальных» республик и активная разработка соответствующих законов являются реакцией на указанные изменения.

Теперь вспомним, что параллельно с переходом к выборности глав исполнительной власти в регионах был осуществлен переход к формированию Совета Федерации «по должности». Предполагалось, что сформированный таким образом Совет Федерации будет уравнивать политически ангажированную, оппозиционно настроенную Государственную Думу; кроме того, это была плата за лояльность региональных лидеров. Действительность, однако, явно превзошла ожидания, когда «хозяйственники», призванные уравновесить «политиков», превратились в действительных хозяев российских земель. Теперь, пожалуй, главная проблема заключается в том, чем уравновесить власть глав регионов, которые вместе со спикерами «своих» legislatur составляют Совет Федерации. Надо сказать, что сенат, сформированный из избираемых президентов и губернаторов, притом сенат, наделенный значительными конституционными полномочиями (участие в законодательном процессе с правом отлагательного вето, назначение судей Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного судов и Генерального прокурора), - такая верхняя палата парламента в любой федерации была бы сильным ускорителем центробежных тенденций. В наших же условиях, когда гражданские ассоциации и политические партии слабы, а власть региональных начальников сильна и обширна, их автоматическое сенаторство, безусловно, способствует *феодализации* политической жизни.

2. *Продолжение нелиберальных капиталистических реформ.* Несмотря на затянувшийся и трудный старт, рыночные преобразования в регионах стали необратимыми; при этом, как быстро выяснилось, они не только не угрожают номенклатурным по генезису правящим региональным группам, но и сулят правящим элитам немалую выгоду - прежде всего личное обогащение. Внутренняя перестройка, «капитализация» правящих групп - наиболее заметный социальный эффект рыночных преобразований. Можно выделить несколько примет такой *капитализации*. Прежде всего, это вращение в рынок региональных бюрократий и повсеместная практика административного предпринимательства<sup>1</sup>. Далее, все заметнее становится диффузия двух слоев бизнес-элиты - «красных директоров» и «новых предпринимателей» - наиболее скоро эта диффузия происходит в эффективных, прибыльных секторах экономики. В стратегиях регионального развития все меньше становится социализма и все больше - поиска негосударственных инвестиций. Конечно, в разных регионах различна степень административного контроля над экономикой, что зависит прежде всего от развитости и эффективности соответствующего индустриального комплекса (общее правило: слабость индустрии = слабость бизнес-элиты = сила бюрократического патернализма). Показательно, однако, что возвращение к власти в ряде регионов коммунистических лидеров не стало началом новых социалистиче-

ских экспериментов и, наоборот, совпало с окончанием разговоров о «талонных раях» и «заповедниках социализма». В административном вмешательстве и перераспределении, которые часто называют «государственным рэкетом», не осталось почти ничего «государственного» - они едва ли не открыто направлены на максимизацию частно-корпоративной прибыли соответствующего правящего клана и его союзников. Административная, а зачастую и разбойно-административная монополия заменила административную ренту в качестве главной цели и ресурса власти.

«Капиталистическая ориентация» социальной деятельности правящих региональных групп ведет к реструктурированию их внешних и внутренних отношений, к относительному ослаблению вертикальных и некоторому усилению горизонтальных связей. Частно-корпоративная прибыль является мощным ресурсом *социальной самостоятельности*: она служит основанием власти (в отношениях с управляемыми), влияния (в отношениях с центром и правящими группами других регионов) и собственной стратегии деятельности. При проведении рыночных реформ правящие региональные группы перешли от стратегической обороны к стратегическому наступлению. Разговоры о региональной специфике перестали быть способом ухода от преобразований и наполнились новым содержанием - поиском наиболее выгодных вариантов развития регионального рынка. Региональных лидеров волнует уже не выполнение (невыполнение) «плана по реформам», а инвестиции, прибыль, эффективность экономических структур. При этом правящие региональные группы перестали быть только плохим и ворчливым исполнителем новых федеральных законов, превратившись в требовательного заказчика нужного правового инструментария.

Врастание в рынок и выборность глав государственной власти субъектов Федерации, усиливая их самостоятельность относительно федерального центра, в то же время увеличивают их зависимость от местных капиталов, от взаимоотношений с влиятельными персонами, кланами и группировками. Общим результатом губернаторских выборов стало приведение официальной власти в большее соответствие с раскладом сил внутри региональных правящих групп. Не обошлось, конечно, без ситуативных и харизматических эффектов - тем более, что «внутриэлитный» расклад во многих регионах весьма подвижен, непостоянен, а кое-где вообще пока не сложился. Ни в одном регионе заметной демократизации в результате выборов не произошло, зато в некоторых из них после выборов заметен авторитарный синдром (наиболее очевидно - в Краснодарском крае, Курской, Псковской, Челябинской областях). Авторитарность и персонализация власти для нас вполне привычны, в новейшей истории Российской Федерации эти тенденции усилились после спада «демократической волны» и особенно после октября 1993 г. В этом отношении выборы не принесли ничего принципиально нового. В *устойчиво различных* региональных политических режи-

мах выборы «играют» по-разному: их ход и результаты воспроизводят характерный для региона авторитарный, либо относительно либеральный стиль власти.

Приходится констатировать, что во многих субъектах Российской Федерации произошла *авторитарная адаптация* выборов, которая часто сопровождается манипулированием правилами («хитрая» нарезка округов, произвольные ограничения) и прямой фальсификацией. Тенденции капитализации и авторитарной адаптации ярко проявились на прошедших в конце 1997 г. выборах в законодательные собрания субъектов Федерации<sup>2</sup>. В своем нынешнем виде региональные парламенты являются местом встречи власти и крупного капитала, где оформляется их корпоративная уния. Благодаря институту парламентского совместительства, промышленники и предприниматели, в том числе крупнейшие местные магнаты, получают мандаты законодателей. Это идеальный порядок для формирования частных клиентел и олигархических группировок, приватизирующих prerogative публичной власти<sup>3</sup>.

3. *Экспансия трансрегиональных финансово-промышленных групп.* Переход от финансового рынка к рыночной экономике, как известно, обусловлен перетоком денег в «реальный сектор» - другими словами, в регионы, так как «реальный сектор» - это и есть Россия за пределами московского «сити». Экспансия финансово-промышленных групп и конгломератов<sup>4</sup>, большинство из которых имеет столичную прописку, привела к серьезному перераспределению собственности и стала действенным фактором борьбы за власть в правящих региональных группах. Оценивая значимость этого фактора, не стоит мифологизировать роль «московских капиталов». Трудно назвать случаи, когда бы вмешательство внешних ФПГ предопределило исход выборов глав исполнительной власти (а выборы в Законодательные собрания для ФПГ вообще пока остаются маргинальным сюжетом). Зато известны случаи, когда столичным финансовым структурам приходилось «перестраиваться на марше», чтобы соответствовать реалиям политической жизни региона. С другой стороны, представляются излишне оптимистичными и прямолинейными рассуждения о позитивных политических последствиях деятельности ФПГ в духе «миссии белого человека». Действительно, ФПГ могут способствовать большей открытости региональных экономик и политических систем. Но, все-таки, целью ФПГ является не демократия, а прибыль - они приспособляются и к весьма авторитарным политическим режимам, увеличивая при этом властные ресурсы последних. Примеры такого симбиоза крупных капиталистических корпораций с авторитарными режимами хорошо известны на опыте развивающихся стран.

Отношения региональных лидеров с внешними ФПГ можно описывать посредством трех идеальных типов: «изоляционистские», «компрадорские» и «дружеские». Социальные практики двух первых типов, а также соответствующие им ярлыки и политические обвинения, наиболее характерны для начальных

этапов экспансии ФПГ. Впоследствии обычно происходит «притирка» сторон и согласование интересов в форме создания совместных предприятий, формальных договоров и неформальных связей. Переход к «дружеским» отношениям ускоряется наличием в регионе достаточно мощной бизнес-элиты. Впрочем, «дружеские» отношения вовсе не гарантированы от конфликтов, сопровождающихся, в том числе, политическими обвинениями в авторитарном изоляционизме либо в компрадорстве.

В заключение следует дать более точное определение контрагента (контрагентов) правящих региональных групп в их отношениях с «центром» по поводу власти. Диспозиция «федеральный центр - регион» явно неудовлетворительна. Усложнение диспозиции через добавление ФПГ тоже еще не дает адекватной картины. Действительными субъектами - во всяком случае, главными субъектами - властных отношений, в том числе отношений с правящими региональными группами, выступают *неформальные олигархические альянсы*, включающие (использующие) официальные органы власти, финансово-промышленные корпорации, политические объединения и СМИ. Руководителей этих структур связывают отношения патронажа, политической дружбы и финансовой взаимозависимости; возглавляют альянсы «сильные государственные мужи», либо «серые кардиналы», входящие в ближайшее окружение высших иерархов, - без такого верховного покровительства олигархический альянс остается недостоинным и неконкурентоспособным.

Следовательно, чтобы ответить на вопрос - каковы отношения региональных лидеров с центром? - нужно определить сеть взаимных интересов, противоречий и зависимостей различных олигархических групп - региональных (более традиционно-номенклатурных, с синкретичным единством власти и экономического могущества) и центральных (более современных, с симбиозным сращением финансовой и политической власти). Уточненная диспозиция не только поуждаст конкретизировать драматургию отношений *ad hoc*, но и позволяет сделать некоторые обобщения относительно динамики и характера наблюдаемых нами отношений. Итак, административный торг властных инстанций - с позиционным набором от «парада суверенитетов» до демонстраций личной преданности - ныне обогащен сложным политическим маркетингом. Обмен политической лояльности на *иммунитет* (в русском феодальном праве - «самосуд») по-прежнему остается базовой стратегией, но уже не решает всех проблем. Необходима более динамичная и гибкая политика, увязывающая многообразные финансовые и властные интересы внутри региона с интересами конкурирующих «центральных» ФПГ и олигархических альянсов. Усложнение политики и олигархическая конкуренция формируют новые требования к региональным администрациям - говоря словами М. Вебера, бюрократическим штабам владетельных князей. В то же время, в российском обществе существует осознанная потребность в *социализации* описанных выше квазифеодальных отношений.

*Примечания:*

<sup>1</sup> См. об этом: Афанасьев М. Изменения в механизме функционирования правящих региональных элит // Полис, 1994, № 6.

<sup>2</sup> См. об этом: Афанасьев М. В России сформированы представительные собрания правящих региональных групп // Власть, 1998, X° 2.

<sup>3</sup> Концепция клиентарных отношений и клиентарной природы постсоветских правящих групп развернута в монографии: Афанасьев М.Н. Клиентелизм и российская государственность. - М.: Московский общественный научный фонд, 1997.

<sup>4</sup> Концептуализацию данных понятий см. в кн.: Финансово-промышленные группы и конгломераты в экономике и политике современной России. - М.: Центр полит, технологий, 1997.